

Title	通産省の需給調整政策：繊維産業の事例
Author(s)	渡辺, 純子
Citation	京都大学大学院経済学研究科Working Paper (2009), J-69
Issue Date	2009-02
URL	http://hdl.handle.net/2433/84709
Right	
Type	Research Paper
Textversion	author

J-69

February 2008

通産省の需給調整政策—繊維産業の事例

渡辺純子 **Junko Watanabe**

京都大学大学院経済学研究科

通産省の需給調整政策——繊維産業の事例

はじめに

本稿の課題は、戦後復興期から高度成長期前半にかけての日本の繊維産業（とくに綿工業）の事例に即して、通産省の需給調整政策の性格を分析することにある。

綿工業は、戦時期には抑制されていたが、戦後急速な復興を遂げ、高度成長期に至るまでの間、日本の経済成長を牽引する産業部門の一つとなった。しかし、朝鮮戦争ブーム後の反動不況以降、1950年代前半から過剰設備が発生し、50年代後半には「繊維不況」が深刻化した。60年代前半になると生産の伸び率は停滞し、60年代後半以降、構造不況業種となる。

この時期の綿工業に関する通産省の諸政策のうち、勧告操短、外貨割当制度、輸出入取引法・中小企業安定法については、これまでもある程度研究が行われており¹、本稿もそれらの成果に部分的に依拠している。ただし、それらの先行研究は個別の政策を対象としたものであり、時期もきわめて短期に限られるため、綿工業に対する政策体系全般という観点から見ると政策相互間の関係が必ずしも明確ではないという問題がある。諸政策の目的・手段・効果は複雑に入り組んでおり、復興・成長から構造不況への過渡期にあたるこの時期の政策が全体としてどのような性格をもっていたのかについては、たしかな歴史像が得られていない。

他方、より長期の視点からの関連する先行研究として本稿が着目するものとして、戦前から戦後にかけての諸産業での需給調整を「組織的調整」という概念で包括的に検討した山崎志郎氏の論稿²、および、経済学の実証分析の分野で行われた産業調整政策に関する一連の論稿³がある。

前者の山崎志郎氏は、1900年代から70年代位までの期間に日本で特徴的に見られた様々な生産・設備投資調整（当初は民間企業による自主的な市場の調整としてスタートしたが、30年代以降、恐慌・不況対策、戦時統制における傾斜的資源配分、産業政策などの目的から政府が介入）について歴史的俯瞰図を示した。そして、70年代以降、産業構造が転換し、開放経済化（グローバル化）が進展するなかで、この「組織的需給調整」の性格は変化したとしている。たとえば需給調整の目的は、産業の育成（そのための市場の調整）から、構造不況業種の縮小撤退の円滑化（設備廃棄・事業転換）へと比重を移した。この流れは、本稿が対象とする繊維産業にも典型的に当てはまるものであり、その意味で山崎氏が提示したこの見解は非常に興味深い。もっとも、山崎氏自身も述べているように、この論稿は「極ラフに概観するに止まる」

ものであるから、より具体的に産業別の実証研究を積み重ねていく必要があるであろう⁴。

他方、後者の一連の研究としては、まず関口末夫・堀内俊洋氏⁵が、1950年代から60年代にかけての繊維産業に対する通産省の施策を、70年代に特安法として構造不況業種全体に及んだ産業調整政策の前史と位置づけた。特安法以前の政策については、「部門特定の、さらにアド・ホックとなる傾向があった」と評価しているが、その論拠としては、石炭鉱業と繊維産業に対する施策についての概括的記述がなされている程度であり、前史についての本格的な研究とはいえない。

また、繊維産業の産業調整政策に関する山澤逸平氏の事例研究⁶では、1950年代の施策がその後の産業調整政策につながる（とくに過剰設備処理対策）ことを示唆している点で興味深い。分析の力点は60年代以降に置かれ、50年代についてはやはり簡単な記述にとどまる。

同様に、1960年代以降の繊維産業の産業調整政策を分析した米沢義衛氏⁷も、その前史についての言及はほとんどない。60年代以降の政策に関する評価も否定的なものであり、その原因の一端として「繊維政策のたて方」や「政策当局の繊維産業の認識の仕方に問題」があるとしている。仮にそうした問題があるとすれば、50年代からどのように連続するのかが気になるところである。ただし、同氏によれば、「旧構造改善政策」（67年制定の特定繊維工業構造改善臨時措置法に基づく一連の施策）は「産業構造政策と共通の性格」を持つものであり、「産業調整政策と同様の性格」を持つに至るのは「新構造改善政策」（74年制定の繊維工業構造改善臨時措置法に基づく一連の施策）以降と解釈されているため⁸、50年代はそもそも分析の視野には入っていないともいえる。

さらに、産業調整政策に関する包括的な研究である小宮隆太郎氏も、（繊維産業等の諸産業において、1970年以前に需給調整政策の中心となった不況カルテルに関する評価として）「どちらかと言えば『趨勢的』（secular）な不況に対するものというよりも『循環的』（cyclical）な景気後退に対処するものである」⁹としており、50～60年代の施策については産業調整政策とは見なししていないと考えられる。もっとも、小宮氏の場合もこの点については印象論的な言及にとどまり、それ以上の分析はなされていない。

ところで、政策当局者である通商産業省自身が示している産業調整政策に関する見解は、（1978年6月にOECD閣僚理事会が「積極的調整政策（PAP）」を採択する以前に）「それは、日本においては産業調整政策として、それ以前から実施されて」おり、「PAPと基本的に同一の方針に立っていた」¹⁰というものである。この指摘は興味深い。いつ頃から、どのような政策体系がどのような意味で産業調整政策といえるのか、また、それに対してどのような政策評

価をなしうるのかは示されていない。「産業調整政策」という用語は経済学・政策分析上の概念であり、当時の政策の文言あるいは 80 年代後半から 90 年代前半にかけて刊行された通産省の正史である『通商産業政策史』においても使用されていない。また、同書では 50 年代以降の繊維産業に対する政策についての記述はあるが、巻・章・節（執筆者）が分断されており、先述の先行研究と同様に、政策相互間の関係や体系性についての全体像が必ずしも明確に示されていないという問題点がある。

以上のような研究状況をふまえ、本稿では、1950 年代から 60 年代初頭にかけての繊維産業（綿工業）における政策体系を目的・手段・効果などの観点から整理するとともに、それらが産業調整政策としての性格を持つものであるか否かについても併せて検討することにした。なお、通産省の政策をとくに「需給調整政策」という用語で表現している理由は、本論で述べるように、通産省の政策介入の核心（目的もしくは手段）が「需給調整」にあるとみているからである。以下の各節では、便宜的に、1. 政策形成過程、2. 政策実施過程、3. 政策評価の各段階に分けて検討する。

1. 政策形成過程

1.1 政策主体：通産省の発足

1945 年 8 月の敗戦から 52 年 4 月のサンフランシスコ講和条約発効まで、日本はアメリカの占領統治下にあり、日本の統治全般にわたる政策主体は、基本的には連合国軍総司令部（GHQ／SCAP：以下 GHQ と略記）であった。そのなかで、日本政府の役割は、GHQ の指令や意向を受けて国内の諸政策を実施するとともに、日本側の意向を GHQ に伝え、それを統制政策に反映させることにあった。産業・貿易を管轄する行政機関としては、商工省¹¹およびその外局として 45 年 12 月に創設された貿易庁、48 年 8 月に創設された中小企業庁などがあった。もともと、これらの省庁も当初は統制の代行機関という性格が強く、積極的な政策形成を行う権限や機能は制約されていた。

1949 年 5 月の行政機構改革で商工省と貿易庁が統合され、新たに通産省が創設された¹²。日本はこの時点ではまだアメリカの占領下にあるが、復興にともない徐々に統制が解除され始めていた。このなかで通産省は諸産業の生産と貿易に関する業務を一元的に統括し、のちに産業

政策といわれる政策体系を実施する政策主体となる。

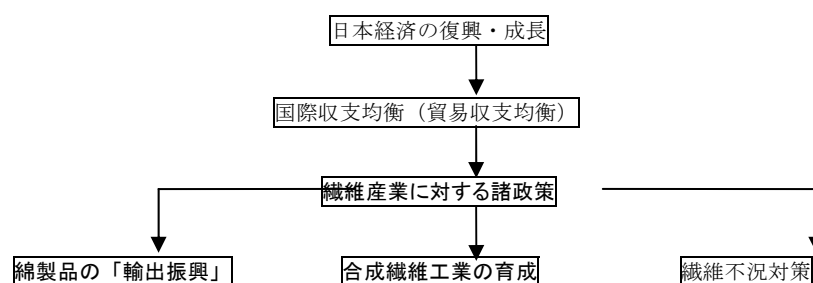
1950 年前後にはほとんどの統制が解除され、52 年 4 月に日本はアメリカから独立するが、その後も日本経済は市場メカニズムのみによってのみ運営されたわけではない。少なくとも 60 年代初頭までは、市場メカニズムを基礎としながらも、実質的には法や行政指導などの諸制度に基づくさまざまな規制が産業政策の基礎をなしていたのである。

1.2 政策目的

1.2.1 国際収支均衡

図 1 は、政策目的の体系を概念図として整理したものである。政策目的は、「日本経済の復興・成長」「国際収支均衡」のような国民経済レベルのものから、通産省の原局が実施する個別産業レベルものまで重層的に存在する。戦後復興期から高度成長期にかけて、日本経済全体

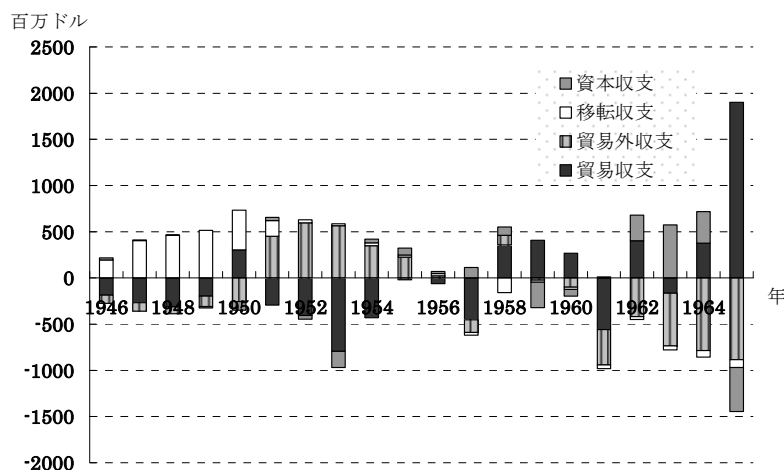
図 1 繊維産業に関する通産省の政策体系



（出所）諸資料に基づき、筆者作成。

の政策目的は「復興」から「経済自立」、さらに「経済成長」へと推移したが¹³、このいずれの場合においても、重要な前提条件となったのが国際収支均衡である。「復興」にあたっては、貿易の再開および国際貿易への復帰が不可欠であり、食糧・原料などの輸入のために、繊維製品・雑貨などの軽工業品輸出に依存した¹⁴。貿易収支は赤字基調であったが、1951 年までは毎年数億ドルに及ぶアメリカの援助で補填され¹⁵、さらに 51・52 年は朝鮮戦争特需によりファイナンスされたために、国際収支均衡が維持された（図 2）。

図 2 日本の国際収支：1946-65 年

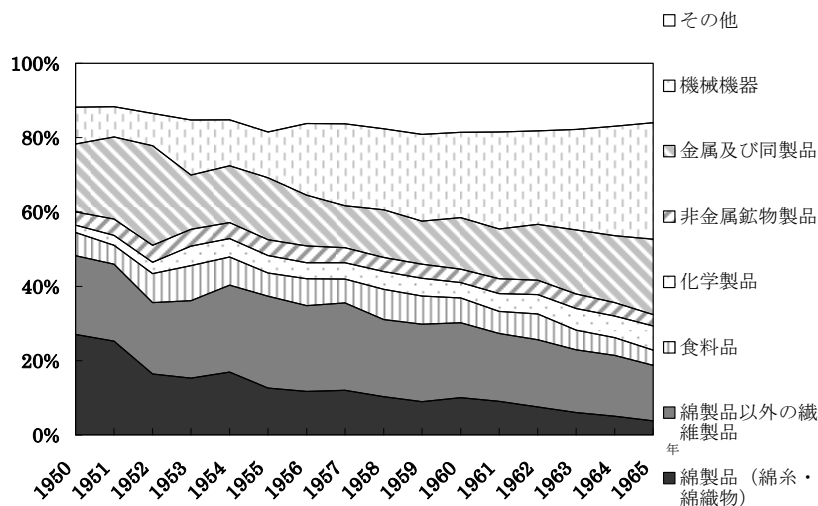


(出所) 通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第16巻』通商産業調査会、1992年、260-261頁より作成。

しかし、援助や特需に依存せずに「経済自立」基盤を確立することが課題となった1953年には早くも国際収支不均衡が顕在化し、60年代半ばまでそれは日本の経済成長を繰り返し制約する要因となった。景気拡大に伴い原料輸入などが増大し、外貨危機が発生するたびに日銀の金融引締め政策が行われ、景気抑制がはかられたからである。「国際収支の天井」をできるだけ高めて拡大均衡を実現するためには、輸入管理（外貨管理）とともに輸出振興をはかり、貿易収支赤字を改善する必要がある。

当時の日本の貿易構造を見ると、1960年頃まで輸出の中心は繊維製品（とくに綿製品）である（図3）。敗戦直後は、戦前の対米輸出の中心であった生糸・絹織物に外貨獲得の期待がかけられたが、アメリカにおける合成繊維の発達により、それは急速に衰退しつつあった。貿易が再開された47年から51年にいたるまでの間、綿製品は最大の輸出品目であった。以後、輸出総額に占める繊維製品のウエイトは徐々に低下するものの、50年代にはまだ上位品目に位置している¹⁶。

図 3 日本の輸出品構成：1950-65 年（金額ベース）



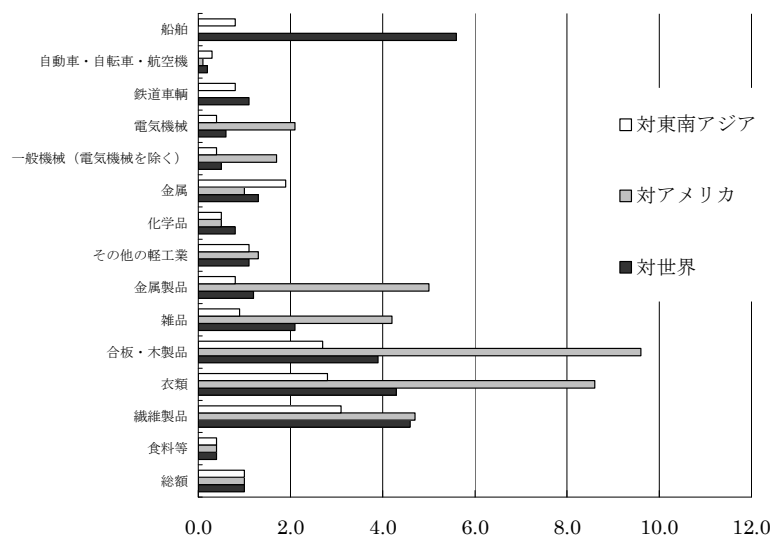
（出所）前掲『通商産業政策史 第16巻』、238-241 頁より作成。

もともと、原綿の輸入依存度は 100%であるため、綿製品の外貨手取率は他製品と比較して著しく低いという問題があった¹⁷。戦前来、日本の綿製品は原料輸入・製品輸出の典型的な加工貿易のパターンをとってきたが、戦後は次第に内需も拡大しつつあったから、外貨手取率の低下傾向がさらに拡大することが予想された。綿花のほか羊毛も 100%輸入依存であり、この両者は莫大な輸入量であったため、貿易収支上の大きな負担となっていた。

このため通産省は、繊維工業のなかでもほぼ 100%国産原料で賄える化合繊へのシフトが、原料輸入の負担軽減という観点から望ましいと考えていた¹⁸。とくに合成繊維は、新産業としての成長性が期待でき、日本は輸出競争力を持ちうると想定されたのである。また、日本の産業・貿易構造全体に関していえば、通産省は「産業構造の高度化」——付加価値率の高い産業から構成される重化学工業へのシフト——を指向した¹⁹。したがって、たとえば繊維工業の内部では、労働集約的な紡績・織布から資本集約的な合繊工業へ重点を移していくことが、重化学工業化にも通じると考えられていた²⁰。

しかし、当時、とくに輸出面では合成繊維や重化学工業製品はまだ十分な国際競争力を持たなかった（図 4）。このため通産省は、中・長期的には比較優位構造を変化させていく産業合理化政策や産業構造政策を実施するとともに、短期的には、当面比較優位のある綿工業に重点を置きながら輸出振興策を推進しなければならなかったのである。

図 4 特化係数：1950 年代



（出所）経済企画庁編『経済白書』1960 年版、356-460 頁より作成。

原資料は国際連合『商品別貿易統計』。

（注 1）1953 年と 58 年の数値の単純平均。

（注 2） X 財の特化係数 $= X_w$ （日本の輸出に占める割合） $\div X_i$ （ X 財の世界貿易に占める割合）。

1.2.2 繊維行政の課題

日本経済全体としての上述の政策目的とも対応して、この時期の通産省繊維局の施策²¹は、

（1）綿工業の輸出振興、（2）合成繊維工業の育成、（3）繊維不況対策、の 3 つを政策目的の柱とした（前掲図 1）。以下、それぞれについて敷衍しよう。

（1）綿工業の輸出振興

1945 年度から 69 年度までの施策をのちに総括した通産省繊維局の文書²²において、「輸出振興」という文言は、45 年度以降、62 年度までの各年度にわたって登場した。つまり、その期間は一貫して「輸出振興」が主要施策の一つとなっていたと解釈できる²³。

輸出振興策としては、粗悪品対策・高級化・高付加価値化など品質面での対策にも力が注がれたが、より重要な施策は「市況の安定」を目指した需給調整政策、すなわち価格メカニズムへの介入であった。このための具体的措置が、「過剰設備」対策と「過当競争」対策である。朝鮮戦争ブーム時に多数の新規参入と既存企業の増設を含む急激な設備拡張が起こったが、ブーム終焉後にこれらは過剰設備となり、企業経営を圧迫した。過剰設備は、過当競争→過剰生

産→価格の下落・不安定化→海外における買い控えや「ダンピング」問題の発生という経路を通じて貿易阻害要因となったため、通産省はその根本原因ともいえる過剰設備や過当競争に対する対策を進める方針を打ち立てたのである²⁴。日本製品の「ダンピング」問題はイギリスをはじめとする先進諸国との貿易摩擦を発生させ、日本のGATT加盟にも悪影響を及ぼしていた²⁵ことから、そうした状況への対処は国家的課題でもあった。この過剰設備・過当競争対策については、2. 政策実施過程で具体的に検討する。

(2) 合成繊維工業の育成

第二次大戦前にアメリカのデュポン社が開発したナイロンをはじめとする各種合成繊維は、戦後、日本を含む各国において新産業として本格的に成長しつつあった。とくに日本では、国産原料で生産できるという貿易収支上のメリット（外貨資金の節約）が大きいことから、1949年に合成繊維工業育成の方針が政策決定されて以後、一貫して成長産業としてのターゲティングが行われた。具体的には、他産業にも共通する一般的な幼稚産業保護政策——税制上の優遇措置（減免物産制度の適用など）、補助金、重点的資金配分（見返り資金・開銀融資）を通じた設備投資の促進、保護関税——のほか、最終需要開拓の困難に直面していた合成繊維の場合には、政府調達（国鉄・自衛隊・学校の制服などの官公需）も加わった²⁶。

1950年代には最終消費財における合成繊維の使用はまだ限られていたが、中間財である糸（紡績）段階では天然繊維との混紡・混織（複合繊維化）が進みつつあった。天然繊維にとって代替・補完関係にある、こうした新製品・新生産方式の登場は、繊維製品市場全体の拡大が見込めない限り、天然繊維の需要を減少させる要因となった。合成繊維の生産量が次第に増加するにつれて、それは天然繊維の「繊維不況」をもたらす原因の一つとなったのである。

こうした状況のなかで、通産省は1955年8月の閣議決定に基づき、関係官庁・業界代表・学識経験者・労働者代表からなる繊維産業総合対策審議会を設置し、天然繊維と合成繊維の業種間調整を含む諸問題の審議を開始した²⁷。翌56年12月の同審議会答申では、合成繊維工業の育成方針が改めて確認されるとともに、合成繊維を中心とする長期需給見通し（60年までの5ヵ年を対象に策定される年次需給計画）が樹立された。この需給見通しを基礎として、過剰設備の処理方針がたてられた。すなわち、需給見通しと現有設備との差が「過剰設備」として算定され、スフ紡績および合繊紡績は不足、それ以外の紡績は過剰と算出された²⁸。政府は同審議会答申を受けて、過剰設備処理のための法案（後述の繊維工業設備臨時措置法案）の策定作業を開始する。同審議会は、この法案を「繊維産業のガンとなっている設備過剰と中小企業

の乱立にメスを入れるため紡績設備の法的制限と『複合紡績』への転換指導による業界再編成を打ち出す」²⁹ものと位置づけている。

このように複合繊維化などを含む産業調整の方針のもとに、同審議会では、前述のように天然繊維と合成繊維との業種間調整が行われた。実質的には、両業界間の利害調整をいかにはかるかが問題であった。

綿紡績業界を中心とする天然繊維業界の要望は、次の3点に集約される³⁰。

第1は、天然繊維需要の削減をできるだけ緩和することである。天然繊維業界は政府の合成繊維優遇策に不満を持っていた。この要望により、たとえば長期需給見通しの策定に際して、当初案と比較して綿製品の需要見通しの上方修正が行われるなど妥協策がはかられた。また、「合成繊維を育成するに当って、天然繊維に対する不当に差別的な強制的措置がとられないことを条件とする」という付帯決議もされている。

第2は、綿紡績の過剰設備の一部をスフなどの化合繊維設備に転換できるような参入が認められることである。これに対し化繊業界側は、綿紡績からの転換はスフの増産のテンポに合わせて適正な数だけ受けいれたいという慎重な構えであった。結局、審議会答申では、時期や数量面での調整、(過当競争防止のために)企業の適正化を考慮することを条件として、綿紡績からスフ紡績への転換を一部認めることが盛り込まれた。

第3は、合繊の設備規制もあわせて実施することである。天然繊維で生産調整・設備調整を行っても、競合する代替財の化合繊維で生産が増加すると需給の攪乱要因となるというのがその論拠である。最終的には、綿紡績業界の主張通り、合繊の設備規制も行われることで決着した。すなわち、無計画な増設・転換を回避するという理由から、スフ紡績・合繊紡績を含めた全種類の紡機が設備規制の対象とされ、登録区分ごとに生産品目が限定された。この方式は、後述の繊維工業設備臨時措置法において、いわゆる「村区分」³¹として制度化される。

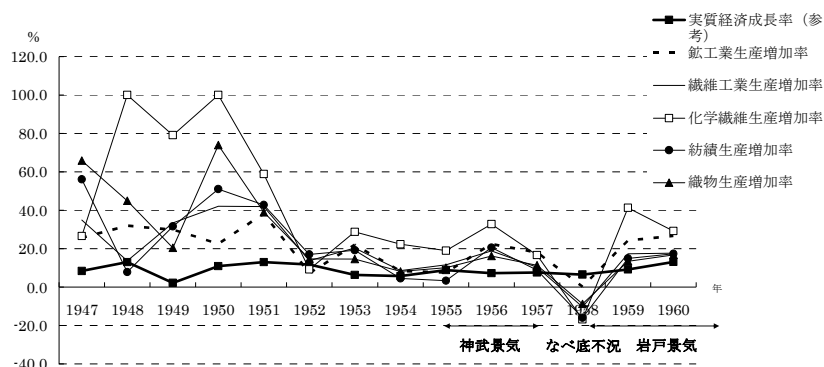
以上に述べた経緯から、綿工業での需給調整(とくに過剰設備対策)は、合成繊維工業の育成を前提とした繊維工業内での産業調整の一環であったこと、ただしその調整方式は業界の利害を反映し、当面は緩やかな転換にとどまったことが確認できる。

(3) 繊維不況対策

朝鮮戦争ブーム後の反動不況とその後の調整過程に始まり、日本経済は好況・不況の景気循環を繰り返しながらも、1955年以降、平均年率10%以上の高度成長を実現した。綿工業を中心とする繊維工業でも、基本的には同様のトレンドを辿ったが、その成長率(生産指数)は次

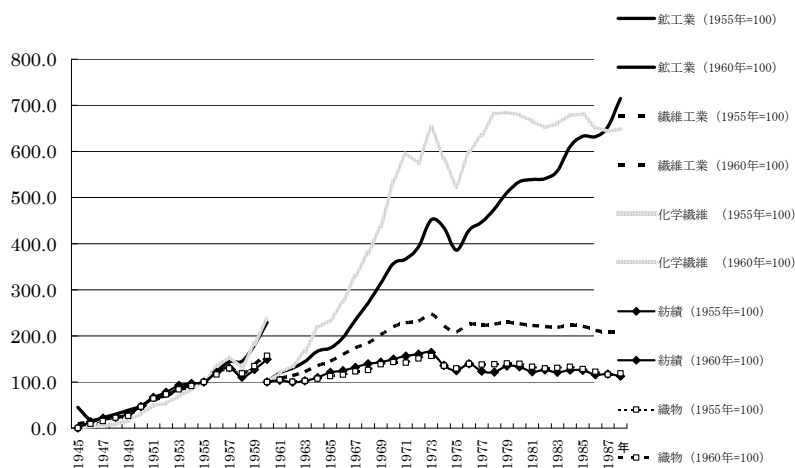
第に鈍化した（図 5 および図 6）。生産量・操業率の低下が主な要因となって、労働生産性上昇率も低下している³²。こうして、日本経済の景気循環とは次第に乖離し、繊維産業では「不況」が深刻化することになる。

図 5 繊維工業の成長率：1947-60 年



（出所）通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第 16 巻』通商産業調査会、1992 年、88, 90 頁より算出して作成。

図 6 生産指数（付加価値ウェイト：1955 年=100, 1960 年=100）



（出所）前掲『通商産業政策史 第 16 巻』、92, 94, 96 頁より算出して作成。

綿工業では、1954 年のデフレ政策の結果、内需の縮小、在庫の激増、市況の悪化（綿糸布価格の急落）、採算割れ、企業倒産など、深刻な不況が発生した。図 5 に見るように、58 年のなべ底不況時の繊維工業の落ち込みはとくに激しい。また、61 年 9 月以降の金融引締め政策は、

他の諸産業の過剰な設備投資を抑制するのが本来の目的であったが、この影響は繊維産業にいち早く不況となって現れた³³。各種織物業（とくに綿スフ織物業）では52年から56年までのほとんどの期間が採算割れの状況であった³⁴。こうしたことを背景に、通産省繊維局は、55年以降、「繊維不況対策」を施策の主要項目として盛り込むようになる³⁵。

ところで、綿工業では慢性的な過剰設備を抱え不況にあえいでいたにも関わらず、相対的な好況期には設備投資が行われていたことが、政策当局者や業界によって当時から指摘されていた。1956年の神武景気では、世界的な景気上昇で綿製品輸出は戦後最高を記録するほどであり、家計消費支出も着実に増加したことから内需も拡大した。60年も同様に好景気を享受している。このため、好況期には再び設備拡張が行われたが、稼働率も改善されており、過剰設備問題も一時的には緩和された。

しかし、こうした好況期の増設が、不況期の過剰設備問題をいっそう深刻化させることになる。そして、不況期には、国内の不況を輸出ドライブによって克服するという業界の体質や企業行動ともあいまって、対外的にはダンピング問題、貿易摩擦問題を深刻化させることになったのである。

こうしたことから、「輸出振興」を政策目的の一つとして掲げていた時期の「繊維不況対策」は、とくに不況期に需給調整への介入をはかり、輸出価格を安定化させることが中心課題であったと考えられる。「輸出振興」と「繊維不況対策」とは、この点で密接に関連していたといえよう³⁶。

以上に検討してきた繊維産業に対する政策目的についてまとめると、次のようになる。通産省の繊維産業に対する政策は、「綿工業の輸出振興」と「合成繊維工業の育成」を主要な目的としたが、この2つの課題は相矛盾するものでもあった。合成繊維が成長するにつれて天然繊維の需要が減少し、過当競争を介して過剰設備が過剰生産を招き、その結果、需給の不均衡、市況の不安定化、価格の下落が起こり、さらに海外でのダンピング問題や貿易摩擦となって輸出阻害要因となったからである。とくに不況期にそうした問題が顕在化したことから、通産省繊維局は「繊維不況対策」を政策目的に加えるとともに、中長期的には審議会などでの利害調整を通じて天然繊維から化学繊維・合成繊維への転換（産業調整）を徐々に促すしくみを制度化した。

1.2 政策手段

上述のような政策目的を達成するための政策手段は、主に需給調整への介入に関わるものであった。1945年から50年頃までの戦後統制期には、市場メカニズムでは調整困難な極端な供給不足とインフレ圧力が存在し、政府は統制的手段により需給調整を行っていた。朝鮮戦争ブーム期には諸統制が解除され、日本経済は市場経済に移行していたが、ブーム後の反動は大きく、市場を通じた需給調整がスムーズに行われることは期待しがたかった。他方で、国際収支均衡やGATT加盟問題など早急に対処すべき問題が存在したことから、通産省は、それまでの統制的手段に代えて、需給調整への政策介入を常態化させたといえることができる。

繊維工業では、主に生産調整・在庫調整・設備（投資）調整のための価格カルテル・数量（供給制限）カルテル・設備制限カルテルが形成されたが、これらは通産省の「勧告」や「認可」の下に実施された。需給調整に関わる事業者の独占的行為を原則禁止としている独占禁止法とこれらの措置との関係が当然問題となったが、後述のように独禁法改正や独禁法適用除外立法などによって、需給調整のための政策手段がオーソライズされた。

これ以外では、たとえば外貨割当制度の持つ機能について言及しておく必要がある。1950年代の日本では国際収支制約が厳しかったことから、50年1月以降、60年代に貿易自由化が進展するまでの間、輸出入管理を行うための外貨予算制度が存在した³⁷。通産省は、大蔵省との折衝を通じて、これを所管した。同制度は、原料輸入用の外貨（ドル）を一定の枠内に制限して割当（配分）するものであるが、実質的には統制的手法に近い「産業政策の強力な政策手段」として機能したことが知られている³⁸。

当時最大の輸入品目であった綿花も、同制度の適用対象とされた。外貨割当は個々の綿紡績企業を対象として行われたため、綿紡績部門ではこれを生産調整や設備（投資）調整の政策手段として運用することが可能となった³⁹。もっとも、一般にこの制度は外貨割当を受けた経済主体にレント（超過利潤）をもたらすことになり、後述のように企業行動や政策効果にネガティブな影響を与えることにもなる。

2. 政策実施過程

1.3 の政策手段の項でも述べたように、繊維工業の生産・国内流通段階での需給調整政策と

しては、生産調整・在庫調整・設備（投資）調整があった。さらに最終の輸出段階では、輸出調整も行われるようになった。これらが具体的な施策項目とどのように対応しているのかについて明確に区分することは難しいが、おおよそ図7のようにまとめることができる。以下では、まず主な施策項目の内容をまとめ、次にそれらの意義について考察する。

図7 繊維産業に対する需給調整政策

	紡績部門（織布兼営部門を含む） （大企業業種）	織布専門部門 （中小企業業種）
生産調整	・ 勧告操短（独禁法適用除外の行政指導） ・ 独禁法の不況カルテル・合理化カルテル ・ 繊維工業設備臨時措置法（独禁法適用除外の立法）	・ 中小企業安定法（独禁法適用除外の立法）
在庫調整	・ 滞貨買上機関の設置と買上発動	
設備調整	・ 繊維工業設備臨時措置法（独禁法適用除外の立法）	・ 中小企業安定法（独禁法適用除外の立法）の ち繊維工業設備臨時措置法
輸出調整	輸出部門（商社など：ただし生産兼業者も含む）	
	・ 輸出入取引法（価格・数量その他に関する輸出カルテル）	

（出所）諸資料に基づき、筆者作成。

2.1 勧告操短

朝鮮戦争ブームの終焉後の不況期にも綿紡績部門における需給不均衡は是正されず、過剰生産により綿糸価格が下落したため、通産省繊維局は、綿紡績部門の勧告操短を実施した。当面は1952年4～6月の3ヵ月を対象として開始されたが、結局は50年代から60年代前半を通じて、不況対策として断続的に行われることになる（別表参照）。

綿紡績部門の勧告操短の方式は、おおよそ次の通りである⁴⁰。

- ①通産省が「需給見通し」を策定する。供給については最大生産可能量（設備能力・稼働率から算出）と原綿輸入可能量とが考慮され、需要については「内外需要の見通し」が算出される。この需給のギャップ（合理的な生産量を上回ると想定される部分）が操短の対象となる。
- ②通産省が業界に対し、操短を指示する。具体的には、各月の生産量の限度が決められる。各企業は紡機の封緘（格納）などの方法によって生産量の削減を行う。
- ③これと並行して、通産省が設備登録を実施し、登録設備に対してのみ外貨割当を行う。操短違反者には外貨割当を削減するという罰則規程によって、勧告操短の実効を確保する。新規設備登録は、通産省が増設を必要と認める時期まで実施しない。

このように、紡績部門での生産調整は勧告操短を通じて行われ、外貨割当制度の運用がこれを補完した⁴¹。

2.2 中小企業安定法・輸出入取引法

日本の繊維産業は、織布段階以降で中小零細の専門業者の割合が高く、これらの部門では慢性的な過当競争・過剰設備による採算割れや過重労働が問題となっていた。こうしたことから、とくにこうした中小企業部門に対する対策が必要とされたものの、業者が零細・過多であることなどから政策の策定・実施は容易ではなかった。結果的には、生産調整・設備（投資）調整は独禁法適用除外の中小企業安定法や輸出入取引法を根拠法として実施されることになった。以下、同法制定の経緯について述べておこう。

前述の紡績部門の操短によって、紡績業の市況は持ち直したものの、原料（糸）高・製品（織物）安の状況が発生し、織布専門業者の不満の声が高まった。原糸の高価格は、織布兼業の紡績企業の場合には企業内部で吸収できるが、織布専門業者の場合には、業者間の過当競争を背景に織物価格への転嫁が困難であったからである。

このため、織布専門業者の業界団体である日本綿スフ織物工業連合会（綿工連）は、織布部門の操短（生産制限）も併せて実施するよう通産省に要望した。しかし、当初、通産省繊維局は、技術的に困難であるとして応じなかった。紡績部門の場合は原綿に対する外貨割当制度の運用を通じた罰則規定など、カルテルの実効を確保するための有効な手段があるが、織布部門にはそれがないことなどが理由とされた。

これに対し綿工連を中心とする織布専門業界は強力な政治運動を展開し、議員等にも働きかけを行った。これを受けて、繊維議員連盟が独禁法適用除外として生産調整（不況カルテル）に合法性を付与することを内容とした「繊維産業安定法」案を議員立法としてとりまとめた。

元通産省官僚の回顧⁴²によれば、「繊維産業安定法」案が中小企業全般を対象とする法案に変更された経緯は次のようである。当初、1952年の繊維不況に対する対策として、通産省内で「繊維産業安定法」案の立案が考えられたが、繊維業界の大企業は統制色の強い法案内容に反対したため、大企業は対象から除外された。また他方で、繊維業界以外で困難な状況にある中小企業も対象に入れるよう様々な業界からの要望が強かったことから、所管が中小企業庁に変更され、名称も中小企業業種を包括的に対象とした「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」案に変更された⁴³。

中小企業の慢性的不況の改善、すなわち過当競争により発生する国内取引または輸出貿易の不安定を除去することを目的とした同法は、1952 年 8 月に施行された時点では時限立法であったが、翌 53 年 8 月の改正で恒久立法となり、名称も「中小企業安定法」に改称された。

中小企業安定法の生産調整としての側面について改めて確認すると、それは前述のように独禁法適用除外の不況カルテルを認可することにある。その実効を確保するために、アウトサイダー規制も含めた強制措置が盛り込まれた。カルテル実施のための機関として新たに「調整組合」の設立が認められ、綿製品については日本綿スフ織物調整組合連合会（綿調連）が設立された。

また、同法の設備調整としての側面は、織機の設備登録の実施（1954-55 年度）の後、綿スフ・絹人絹・タオル・毛の各織機の新増設を全面的に禁止したことがあげられる⁴⁴。このように通産省は、繊維産業の織布部門については、同法を根拠に不況対策として事業活動の規制命令、設備新設制限命令を発動したのである。

その後、中小企業安定法は、1954 改正と 55 年改正で不況要件が緩和され、不況時の需給不均衡に対する「臨時応急的」な対処策だけではなく、中小企業間の過当競争という構造的問題（これが慢性的不況の原因とされた）の排除を目的とするものとして定着した⁴⁵。さらに 57 年改正の際に、同法は「中小企業団体の組織に関する法律」（通称、中小企業団体法）へと名称変更され、中小企業安定法の規定にあった「調整組合」のような一時的需給不均衡に対する不況カルテルではなく、構造的問題——中小企業相互間の過当競争によって生じる経営の不安定（または不安定となるおそれ）——の排除を目的として組織される「商工組合」の設立が認められた⁴⁶。62 年改正では商工組合を設立する際の不況要件が撤廃されるとともに、組合の事業として新たに合理化のための事業、指導教育事業も加えられた。構造不況に直面していた繊維産業——とりわけ過当競争にあえいでいた中小の織布専業部門——では、過当競争の排除によって経営を安定させ、合理化や競争力の強化を進めることが意図されたといえる。それは、長期的には産業調整の余力を生み出すことにもつながったと考えられる。

以上に述べた中小企業安定法のほか、とくに輸出関連業種については、独禁法適用除外の輸出入取引法⁴⁷が根拠法とされるケースも多かった。同法では、輸出秩序の安定化を通じて、輸出製品の高級化による輸出促進、中小織物経営の安定をはかることなどが目的とされ、市況の安定化のための共同行為が容認された。これを根拠法として、輸出組合や質

易商社などの輸出業者が主体となり、価格・数量その他に関する輸出カルテルが結成された⁴⁸。

中小企業業種を主たる対象として相互補完的に運用された中小企業安定法と輸出入取引法は、ともに 1953 年から 57 年にかけてほぼ毎年のように改正され、そのつど共同行為の許容範囲を拡張していった⁴⁹。とくに中小企業安定法では、前述のように明示的に、その目的を循環的不況への対処策から慢性的不況・構造的問題への対処策へと変えたことが着目される。

2.3 滞貨買上機関

前掲図 7 の一覧に戻ると、在庫調整にあたるものとしては滞貨買上機関による買上発動がある。繊維不況は、生産段階での過剰生産あるいは生産者在庫だけではなく、流通段階での過剰在庫（滞貨）にも起因した。このため、とくに不況期には生産調整に加えて在庫調整が政策介入を通じて行われた。

具体的には、とくに「輸出振興」の目的から、輸出部門について生産業者（メーカー）と輸出業者（商社）の出資による滞貨買上機関が設立され、必要に応じて買上発動が実施された（前掲別表）。たとえば、繊維品価格の市価が著しく下落し、輸出に悪影響を及ぼすおそれがあると認められる場合に、滞貨買上機関が通産省の承認を受けて滞貨を買上げ、市況回復期に安定した価格でそれらを販売する（「滞貨処理」を行う）。前掲別表に見るように、1957 年、62 年の不況期を中心にこうした措置が実施された。61 年末までの買上実績は、綿製品が 1 億 9,000 万円、毛製品が 7 億 8,000 万円とされる⁵⁰。

2.4 繊維工業設備臨時措置法

「繊維不況対策」としては、以上に述べた生産調整・在庫調整のような対処療法だけでは解決されず、不況の根本原因とされた過剰設備に対する設備（投資）調整を行う必要があった。過剰設備が存在すると慢性的に生産調整（操短）が行われることにつながるが、それは企業経営を圧迫し、繊維産業の体質改善を阻害する要因となるからである。

前述のように 1956 年 2 月に通産省が過剰設備処理のための立案作業を開始し⁵¹、当初「繊維産業合理化促進法案（仮称）」とされた法案は、最終的には 56 年 5 月に繊維工業設備臨時措置法として成立した（6 月公布、10 月施行）。同法の目的は「繊維製品の正常な輸出の発展に寄与するため、繊維工業設備に関する規制を行うことによって、繊維工業の

合理化を図ること」⁵²であり、61年6月までの5年間の限時立法とされた。

同法を根拠として行われる過剰設備処理のスキームは、次のようにまとめられる⁵³。

〔1〕対象：合成繊維以外のほぼ全業種の設備（精紡機・織機）

〔2〕設備調整

〔2.1〕設備規制：設備登録を実施し、新增設を制限する。製造できる品種は登録された設備ごとに厳格に規定され、それ以外の品種や未登録設備での製造を禁止する。中小企業安定法の指定業種については、原則として同法に基づき実施されている設備登録に依拠する⁵⁴。

〔2.2〕過剰設備の算定：同法により設置された繊維工業設備審議会が、各年度の「繊維需給見通し」を策定し、これに基づき、登録を許可する設備と処理すべき過剰設備の数を毎年算出する。

〔2.3〕過剰設備処理の強制措置および実効の確保：通産大臣は当該事業者に対し、過剰設備処理のための共同行為（封緘・格納・転換・売却等の方法による）の実施を指示する。違反者には罰金を課す。また、同法施行以前の登録設備以外は外貨割当の対象としない⁵⁵。

〔2.4〕過剰設備の買上：①売却の場合は、過剰織機処理のための機関（調整組合連合会、その他適当な民間組合）が買上げる。綿スフ織機は一定の処理率による強制買上、絹人絹織機は事業者の申出による自由買上。②織機の買上価格は、織機の種類やくず鉄価格などを勘案して、共同行為で定める。買上・処理に必要な資金（費用）は、原則として残存（存続）設備数に応じた分担金で賄う。ただし、中小織布専門業者が大部分である織布部門等については、中小企業対策として、政府の補助金により買上価格を引き上げる（1957年度には約1万2,000台の織機を対象に1億2,000万円の補助金が計上された）。

〔3〕生産調整：生産制限のための共同行為（生産調整）は、過剰設備処理を補完するものとして継続する。

〔4〕利害関係者間の調整

〔4.1〕消費者・関連業界・被雇用者との調整：「共同行為の内容は、一般消費者及び関連事業者の利益を不当に害するおそれがなく、かつ、不当に差別的でないものでなければならない」と規定された。具体的には、同法施行にともない、繊維機械工業その他の関連産業が被る不利益に対処するための措置（設備更新に関する措置等を含む）を同審議会が通産大臣に建議できる規定が盛り込まれた。また、雇用面では、「共同行為の指

示を受けた者に係る事業の従業員の地位を不当に害するものでないこと」とされた。

〔4.2〕公共の利益との調整：①共同行為による過剰設備処理により製品価格が高騰し、輸出を著しく阻害する場合、また一般消費者や関連事業者の利益を著しく害するおそれがあると認められた場合、通産大臣は当該の製造業者または販売業者に対し、価格引下げ勧告ができる。②「特殊の構造を有するため」に「糸の製造の効率が著しく高い精紡機」や「織物の加工の能率が著しく高い織物幅出機」は規制の対象外とする（新技術の導入を妨げないための措置）。

以上のように、同法は、通産省に生産調整と設備調整に関する強制的な政策措置を発動できる法的権限を与えることによって、過剰設備の処理を強力に推し進めようとするものである⁵⁶。生産調整は設備調整を行うための前提となるものであり、生産調整によって不況のダメージを緩和しつつ、より構造的な調整である設備調整を実施していくという関係にある。実際、綿紡績の勧告操短は、1950年代後半にも不況期を中心に継続的に実施され（前掲別表）、操短率も強化された。さらに、繊維間の代替性が高いために綿紡績だけの操短では実効を欠くことから、レーヨン・スフや羊毛紡績でも同様に操短が実施された。

設備調整措置に関しては、とくに織布業の場合には生産調整の補完という役割もあった。織布業では、中小企業安定法を根拠として生産調整を行う方途が一応拓かれていたが、日本全国に何万とある機屋を対象に生産量をコントロールすることは事実上不可能であった。設備規制を通じて間接的に生産調整を行うほうが政策当局者の監視も届きやすく、実効を確保しやすかったのである⁵⁷。

1956年度から59年度までの過剰設備処理の規模は、当初見透しで綿紡機約120万鍾⁵⁸、綿スフ織機約10万4,000台、絹人絹織機約5万7,000台であった。56年時点で日本国内の綿紡績・スフ紡績設備が約1,200万鍾、綿スフ織機約42万5,000台（専業者約35万台、兼営織布7万5,000台）、絹人絹織機約28万6,000台であったから、紡機は約1割、綿スフ織機では4分の1程度、絹人絹織機では約2割が処理の対象とされたことがわかる。過剰設備処理見透しのうち、「封緘」「転換」「買上」の区分が判明する織機についてみると、綿スフ織機が封緘5万2,000台、買上5万2,000台（うち織布専業者分は4万4,000台）、絹人絹織機が封緘2万4,000台、買上3万3,000台で、いずれもこの時点での転換は皆無であった⁵⁹。

この後、1958年8月の閣議決定「繊維不況対策について」では、中小企業対策として

上記の織機買上が大幅に拡充強化され、一両年中に 7 万台（綿スフ織機 4 万台、絹人絹織機 3 万台）を買上処理するとされた。このための予算措置として、国庫補助は 1 台当り 2 万円とし、58 年度に予備費 5 億 8,000 万円を支出し、既計上予算 1 億 2,000 万円と合わせ 7 億円で 3 万 5,000 台（綿スフ織機 2 万台、絹人絹織機 1 万 5,000 台）の買上処理を行うことが決定された⁶⁰。

以上のように設備処理が進められたが、過剰設備は 1960 年代初頭にいたっても依然として解消されなかった。この原因として、56 年の同法制定時に駆け込み増鍾が起こったこと、単位設備当たりの生産性が向上したことなどが政策当局者等によって指摘されている。

こうした認識のもとに、1960 年 7 月に繊維工業設備臨時措置法が改正され、当初 61 年までの限時的措置であった同法は 65 年度まで延長されることになった⁶¹。内容もより規制色の強いものとなっている。実質格納率が強化されるとともに、その多くが一時的格納から永久的格納に転換された。さらに、アウトサイダー規制が可能となり、違反者に対する取締・罰則・制裁が強化された⁶²。こうした規制的措施が継続・強化された背景には、61 年 2 月から実施が予定されていた貿易自由化（原綿・原毛の輸入自由化）への対応ということがあった⁶³。輸入自由化により原綿の外貨割当制度が廃止されるため、従来、同制度によって実効を確保してきた生産調整（勧告操短等の措置）が困難となることが予想されたからである。

その後も同法は事実上さらに延長され、4 年間の限時立法として 1964 年 6 月の繊維工業設備等臨時措置法（通称、繊維新法）制定へとつながった。ただし、繊維新法は、「過剰設備を解消して慢性的な操短体制から決別することを目ざ」し、「繊維産業の抜本的な体質改善」をはかろうとするものであり、日本の繊維産業の国際競争力を強化することを目的としていた。このため、紡績業を中心とする繊維産業の合理化や企業集約化構想が打ち出されるなど、抜本的な対策が打ち出されている。同法施行後 3 年間のうちに過剰設備の自主的廃棄を行うことを目標に、たとえば過剰精紡機を 3 年間格納させ、格納された精紡機（2 鍾）を廃棄した場合に一定比率（1 鍾程度）の新設または格納解除を認める方法にとった。ほとんどの場合、新設よりも格納解除という対応がとられたため、設備近代化（スクラップ&ビルド）という点ではあまり進展がなかったが、65 年 3 月末までに 111 万 7,000 鍾が廃棄されるなど過剰設備処理は比較的順調に進展した⁶⁴。

2.5 化合繊への転換

最後に、繊維産業内の産業調整として当面の転換先となった化合繊についてみてみよう。前述のように、合成繊維工業については、1949 年以降、育成政策がはかられていたが、その紡績部門の増加のテンポは、競合する既存の天然繊維の紡績業界の抵抗もあって若干抑制され、あるいはコントロールされていた⁶⁵。たとえば、繊維需給見通しの策定に際しては、常に天然繊維と合成繊維の間のシェア争いとなり、合成繊維の生産計画が下方修正されることも多かった。また他方では、天然繊維の紡績業界が過剰設備の一部を化合繊紡績に転換することを希望したが⁶⁶、これに対しては化合繊業界側が抵抗し、「過当競争」防止を理由に転換に一定の枠をはめるよう要望した。

以上のような理由から、繊維工業内での産業調整の方式は、両業界の妥協の産物といえるものとなり、少なくともこの時期には、転換は緩やかにしか進行しなかった。以下、これらの点について敷衍しよう。

まず、1959 年に繊維工業設備臨時措置法が改正（4 月公布、7 月施行）され、化合繊設備の一部も設備規制の対象に加えられた⁶⁷。これにより、登録されていない紡糸機での化合繊の製造が原則として禁止された。不況業種の綿紡績などとは異なり、化合繊設備については成長の抑制は意図されていなかったが、当時、化繊の過剰設備と合繊（ナイロン・ビニロン等）の新增設をめぐる過当競争が問題になりつつあったため、無駄な設備投資競争を回避し、「増設テンポを全繊維の需給と見合うべく調整」し、「健全なる発展を期する」することがその目的とされた。

しかし、この背景には前述のように業界の利害が絡んでいると考えられる。綿紡績業界が設備制限のなかに合繊用紡糸設備も入れるよう主張したのに対し、合繊業界はこれに反対した。その主張の根拠は、(a) 合繊フィラメントは綿花・羊毛などの原料に相当するもので合繊用紡糸設備は紡績機械とは異なる、(b) 綿花・羊毛の輸入自由化が開始されるのだから、合繊フィラメントの生産も自由でよいはずである、(c) 合繊紡績を綿紡績企業などに全面的に依存するのは問題があるので、むしろ合繊紡績用の紡機の新増設（すなわち「村区分」以外の自由な参入）を認めるべき、というものである。綿紡績業界は、とくに (c) の点は綿紡績の需給調整の攪乱要因となり困ると反論した。

結局、繊維工業設備臨時措置法の運用方式としては、妥協の産物として「自主調整方式」がとられた。これは、形式的には天然繊維業界の主張をある程度受け入れる格好で合繊の新増設の制限が継続するものの、その運用については通産省が業界側の自主調整を尊重し、

審議会答申を受けてそれを事実上認めるという方式である。

しかし、その後もさらなる規制緩和を求める合繊業界の声は強く、前述の 1964 年繊維新法で化合繊設備は設備制限の対象から一応外された。ただし、完全自由化には官民ともに過当競争に対する不安があったことから、「官民協調方式」に基づく協調懇談会（繊維産業では 64 年 10 月に化学繊維工業協調懇談会が設立された）⁶⁸において引き続き設備（投資）調整を継続することになった。この協調懇談会は、通産省が提出していた特定産業振興臨時措置法（特振法）案が 64 年 6 月に廃案になった後、実質的にはこれと同様の発想を受け継ぐものとして定着したものであるが、官僚主導色が前面に出るのを押さえ、通産官僚のほか化合繊の業界関係者、学識経験者などをメンバーとすることによって社会的コンセンサスを得やすくしている。上述の自主調整方式をさらに発展させ、オーソライズしたものといえる。こうした枠組みのもとで、合成繊維設備の新增設に対する規制は緩和に向かったが、依然として漸進的ではあった。

以上に見てきた天然繊維・合成繊維の業界間の利害対立のほか、川上・川下（大企業と中小企業）間の複雑な利害対立も加わり、政策の立案・実施はしばしば困難に直面したが、通産省の基本的なスタンスは、合成繊維育成方針の観点からこれらの利害調整をはかり、漸次的に転換をはかることにあった。実際、1960-70 年代になると、化合繊のシェアは天然繊維を圧倒するようになる。

3. 政策評価

3.1 直接的な政策効果

上述の諸政策は、いずれも所期の目的をある程度達成したといえる。操短・不況カルテル（生産調整）や滞貨買上（在庫調整）による供給制限は、綿糸布価格を一時的に回復させ、不況期の企業経営や製品輸出価格を安定化させた。より根本的な過剰設備対策としては、繊維工業設備臨時措置法や中小企業安定法などに基づく設備（投資）調整が、天然繊維部門を中心とする過剰設備の処理（凍結・廃棄）を促進した。

他方、こうした政策介入の弊害も当初から指摘されている。一言でいえば、規制がある種の独占状態を作り出し、既存企業にレントを発生させたことである⁶⁹。その結果として企業行動に歪みが生じ、過剰参入・退出障壁や過剰設備を招いたと解釈されている⁷⁰。たとえば、外貨割当制度における配分方式や勧告操短における生産制限の基準は保有設備を

基準とする総花主義・平等主義⁷¹を原則としたため、設備投資もしくは設備保有に対するインセンティブが発生し、それが過剰設備につながったということである。通産省自身もこの弊害を認識し、1952年4月以降は設備抑制的な割当基準を採用したものの、増設を完全に抑制することができなかった⁷²。また、設備（投資）調整のための繊維工業設備等臨時措置法も、逆説的ではあるが「駆け込み増鍾」を発生させ、過剰設備を助長したことは、しばしば指摘されている⁷³。

さらに長期的な問題としては、多くの論者が指摘するように、本来時限的であるべきはずの助成措置が既得権益となり、恒久化したことがあげられる。繊維工業設備臨時措置法に基づく措置は、前述のように名称を変えながらも延々と継続した。限界企業の残存、自助努力の欠如など政策がもたらした弊害は、のちに政策当局者も回顧するところである⁷⁴。

以上のように、通産省の需給調整政策に様々な欠陥や弊害もあったことは事実であり、本稿でもこの認識は共有している。ただし、本稿ではそれに加えて次のような2つの点から政策評価をしたいと考える。

第一に、短期的な観点からの政策評価としては、上述のような非効率がありながらも1950年代の政策が総花主義・平等主義的資源配分方式に依拠したのは、政策運営のための妥協的な措置としてやむを得ない面があったということである。この時期の段階ではまだ重点主義的な資源配分を通じて産業組織への介入（企業集約化・業界再編）を行うよりも、各企業間で「最大公約数を得られる」痛み分け的な需給調整を行うことによって、広範囲にわたる企業に輸出インセンティブを与え、業界全体として輸出振興をはかることのほうに重点が置かれたと考えられる。紡績業者・織布専業者・輸出業者など各段階の業者間、大企業・中小企業間、輸出向けと内需向けの業者間、さらには天然繊維・合成繊維業界間の利害調整をはかり、政策の合意を取りつけることが、政策当局者にとって「繊維行政の根幹」であるとともに、「困難な問題」であった⁷⁵。また、景気変動の影響を緩和するための生産・在庫調整に対して政策介入することも、「必要悪」という考えが政策当局者にあった⁷⁶。

以上のことから、長期的な弊害についてはともかく短期的な弊害については、通産省はある程度折込済みであったと考えられる。1950年代にはまだ日本の繊維産業は高い国際競争力を保持しており、合成繊維が天然繊維を蚕食する度合いも小さかった。このように調整圧力がそれほど大きくない状況下では、規制による多少の非効率やコスト増はそれほど大きな問題とはならなかったといえる⁷⁷。

しかし 1960 年代初頭になると、日本の国内外での環境変化によってこの前提条件はなくなった。労働コスト上昇による国際競争力の低下、合成繊維の成長、発展途上国の自給化・輸出国化など世界の繊維品貿易が変化し、国際競争が激化しつつあったこと、さらに日本経済全体としての貿易・為替の自由化への対応により、非効率な規制やそれに基づく限界企業の温存を継続させる余地が小さくなったのである⁷⁸。そして、貿易自由化（綿工業では原料輸入の完全自由化、すなわち外貨割当制度の廃止）により、それまで得られたレントが消滅し、企業の存立条件や競争条件も変化する。前述の繊維新法で、旧来の規制が維持されながらも、他方で繊維産業の国際競争力強化や合理化が打ち出された背景には、こうした環境変化があった。

3.2 産業調整政策としての性格

第二に、より長期の視点からの政策評価としては、1950 年代の繊維産業に対する諸政策は産業調整を漸次的ではあるが促進する役割を果たしたということである。50 年代の一連の施策は、直接には「輸出振興」およびそれと関連する「繊維不況対策」を目的とし、需給調整を通じて循環的な不況の影響を緩和するものであったが、それは構造的にも天然繊維から化合繊維へと繊維工業の内部ではあるが転換を促すものであった。老朽設備や過剰設備の温存は、合理化や産業調整の停滞につながるが、政府主導による過剰設備処理対策はこれを解消する役割を持っていた。このような資源の移動は政策介入なしにも起こりうるが、政策介入によってより早期に誘導されたといえる。

また、産業調整にともなう摩擦を緩和する措置が諸施策のなかに盛り込まれたことも着目される。たとえば、繊維工業設備等臨時措置法は、前述の項目〔4〕に見られるように、従業員・関連業者・消費者を含む利害関係者間の調整が文言として一応明示されている。このほか、同法に基づく設備処理事業では、調整コストの負担が大きい中小の織布専門者を主たる対象とし、補助金などの支援措置が盛り込まれた。一般に、産業調整は経済的なメカニズムだけでは容易に進展しない（あるいはそれにともなう摩擦や社会的コストが大きい）ことから、「産業調整政策」によりこの調整コストの一部を負担することによって転換を促進することがはかられる。

以上のような意味で、一見相互に関連がなく、短期的（臨時的）、あるいは ad hoc な対処療法であるかに見えていた通産省の繊維産業に対する施策は、その基底では（少なくとも事後的に見れば）体系的に連動しており、合成繊維育成政策とあいまって産業調整政策

としての性格を萌芽的に持っていたといえることができる。

3.3 産業調整政策の立法化の試み

3.2 まで検討してきた諸政策が実際に行われた政策体系であるが、これ以外に、いずれも廃案に終わるものの産業調整政策を立法化しようとする動きがあった。この背景には、独禁法とのすりあわせがある。公正取引委員会（公取委）が所管する独禁法と通産省の産業政策との関係についてはすでに多くの先行研究があるが⁷⁹、産業調整政策に焦点をあてて整理したものはほとんどない。ここでは、先行研究で明らかにされた諸事実や見解に依拠しながら、産業調整政策の立法化の試みの過程についてまとめておく。

まず戦後の競争政策の枠組みについて確認すると、独占規制の競争法が存在しなかった戦前とは異なり、戦後は、占領期の 1947 年に GHQ 主導で制定されたいわゆる原始独禁法の下で、独占行為となるおそれのある事業者活動が制限された。したがって、戦前には業界団体を通じて実施されていた生産調整（操短など）は、「事業者の行う生産数量の制限に関する共同行為」として原則禁止とされ、買上機関を通じた在庫調整も「不当な取引制限」「事業者団体の禁止行為」と抵触するおそれがあるとされた。

こうした制約のもとで通産省が産業政策を実施するための方策の一つに、いわゆる行政指導があった。たとえば、前述の勧告操短は、私企業間の共同謀議による生産制限ではなく、行政官庁である通産省の指示すなわち行政指導に基づくという形式をとっている。これらの措置は、事実上、公取委からの暗黙の承認を得ていたが⁸⁰、独禁法との抵触は常に問題とされ、法的な安定性を欠いた。このため通産省は、こうした行政指導を継続する一方で、独禁法改正や独禁法適用除外立法制定を試みた。

独禁法については、原始独禁法の「行きすぎ」や「厳格」な規定を緩和するとして 1953 年 9 月改正において、不況下の産業の安定という要請を背景として、一定の要件の下で不況カルテル・合理化カルテルが容認される大幅改正が行われた。しかし、不況カルテルの認可要件は厳しく⁸¹、とくに綿工業のように需要の減少が「構造的要因」に基づく場合は、この要件を満たさず不適であった。54 年から 55 年初頭にかけて、綿糸・羊毛等の天然繊維は「構造不況」を訴えたが対象とならなかった。

こうした問題は、不況業種の繊維業界のみならず、当時の産業界一般が直面した問題であった。独禁法は、成長産業における設備投資調整や産業合理化、構造不況業種における産業の「安定」（生産調整、設備投資調整）・構造改善の双方において、企業活動や業界再

編、あるいは通産省の追及する政策課題に対して障害となっていた⁸²。綿工業界も、過当競争や過剰設備が企業経営を圧迫し、不安定化させていた状況下において、必要な共同行為（カルテル）ができないことを不服としていた。このような状況を背景に、通産省は独禁法の再改正（58年改正）法案を国会に提出するが、これは審議未了廃案に終わる。

他方、独禁法改正の試みと並行して、通産省は独禁法適用除外の立法化を志向した。繊維産業関係では、前述の繊維工業設備等臨時措置法、中小企業安定法、輸出入取引法がそれにあたる⁸³。

以上のようなプロセスにおいて、諸産業全般を包括的に対象とする産業調整政策の立法化の試みがあった。通産省が1952年に立案した「臨時重要産業安定法」案やそれを継承して56年（5月以降と推定される）に立案された「産業調整法」案は、いずれも廃案に終わるものの、その立案過程や法案の内容には注目すべき点がある⁸⁴。

前者は、当時、過剰設備問題に直面していた繊維工業部門を主たる対象として念頭に置いていたといわれ、不況期の需給調整のための緊急避難的な共同行為を容認する措置を盛り込んでいた。後者は、産業諸部門での共同行為を内容とし、①成長産業（自動車、石油化学等）では、合理化促進、国際競争力の強化のための生産分野協定等、②基礎素材産業（鉄鋼業等）では価格安定を目的としたカルテルの実効性の強化、③構造不況業種（代替製品の出現あるいは新生産方法の発明によって、構造不況に陥った業種）では、構造調整のためのカルテルの形成を容易にすることを目的とした。③の構造調整とは、具体的には、通産省の指示により過剰設備処理などの設備調整を行い、高生産性設備への集中をはかることなどを指している。

この「産業調整法」案は、統制色が強かったために産業界の支持が得られず、また、仮に制定されればほぼ全てのカルテルの結成が可能となるため、公取委の反対も強かった。さらに通産省内の意見不一致もあって頓挫し、結局、廃案となる。しかし、ここで構想された内容は、成長産業については、前述の特定産業振興法案（特振法）へ、構造不況業種については1970年代の臨時特定安定産業振興法案（特安法）に継承されることは注目されてよいだろう。

以上のことをまとめると、独禁法改正や統制色の強い独禁法適用除外立法については必ずしも通産省の意図通りには進まなかったが、結果的には、繊維産業に関する施策のほとんどが、通産省の行政指導もしくは通産省が監督官庁となる独禁法適用除外立法に基づく措置として運用される制度的基盤が形成された。勧告操短などの行政指導は、法的根拠の

面では安定性を欠くものの、独禁法のように複雑な手続きを必要とせず、景気変動に対して機動的な面を持っていた。さらに、行政指導に基づく勧告操短は、外貨割当の削減等の制裁措置をとともなうため、独禁法で認可されるカルテルには期待できない実効性も備えていた。このために、独禁法改正で不況カルテルが認可された後も、紡績業などでは、行政指導による勧告操短や適用除外立法が選好されたと言われる⁸⁵。

1950年代においては、産業調整政策全般の根拠法となるべき「産業調整法」案の成立は実現しなかったものの、結果として、これまで述べてきたような法的・制度的枠組みが形成され、通産省の政策介入を通じた産業調整のスキーム——萌芽的な産業調整政策——となったのである。

おわりに

1950年代の通産省の繊維産業に対する施策は、端緒的には国際収支制約というマクロ経済政策上の要請から行われた。当時の日本の貿易構造上、政府・通産省は綿製品輸出に依存せざるを得なかったため、その「輸出振興」をはかる必要があったからである。輸出振興をはかるための方策の一つが需給調整政策であり、50年代前半には、輸出価格安定化のための過当競争防止を目的として、主に生産調整に対する政策介入が行われた。

綿工業に対するこうした輸出振興策の一方で、通産省は、将来的には外貨取得率が高く、成長産業として期待される「合成繊維工業の育成」をはかっていた。しかし、それは天然繊維の需要を縮小させ、同部門での過剰設備問題を加速する要因の一つともなったため、両業界間の利害調整が必要とされた。

1950年代後半になると、綿製品の輸出の伸び悩みや合成繊維工業の成長により、天然繊維部門を中心に「繊維不況」が深刻化し、「繊維不況対策」が政策課題に加わった。50年代前半に引き続き生産調整に対する政策介入が行われたほか、不況時の在庫調整、さらにより根本的な設備（投資）調整（過剰設備処理対策事業）が実施された。この時期は、輸出振興と繊維不況対策がオーバーラップしつつ、前者から後者へと政策の重点がシフトしていく過渡期であったといえる。

これらの政策は、個別的に見れば短期的な状況に規定された ad hoc な対応策であり、産業調整を直接的な政策目的として掲げたわけではない。しかし、事後的・長期的な観点からその政策体系を分析すると、天然繊維から合成繊維への転換を中心とする産業調整の方向と合致するものであった。その意味で、1950年代から60年代初頭にかけての通産省

の繊維産業における需給調整政策は、産業調整政策としての性格を萌芽的にはあるが兼ね備えていたといえることができる。

綿工業の構造不況が顕著になり、産業調整が本格化するのは 1960 年代から 70 年代にかけてであるが、それ以前からの通産省による誘導政策が以後の調整圧力のインパクトを緩和したと考えられる。また、国際比較の視点から見ると、日本の繊維企業は欧米のそれと比較して繊維産業衰退後も有力な大企業として存続するのが特徴であるが、その理由の一端は、衰退するまでの余力がある時期から転換を開始できたことにあった（一種の「時間稼ぎ効果」）と推測できる。これらの点の検討は、今後の課題としたい。

別表 繊維産業における需給調整対策

部門		1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
一般景気動向		不況		不況		神武景気	不況	なべ底不況			不況			
勸告 操短	綿紡績													
	綿織物													
	スフ綿													
	スフ紡績													
	人絹糸													
	人絹織物													
	梳毛糸													
	紡毛糸													
買上 機関	綿製品輸出振興組合 (綿紡績業者34社による任意組合、 出資金9億4,500万円)		4月設立				？月買上？	9月買上			？月買上	？月買上		
	毛製品輸出振興会 (紡績業者24社、商社29社により設立され た任意組合、出資金2億円：輸向向け毛糸の 買上げ、販売)						80万ポンド12	梳毛糸→				？月買上		
	スパンレーヨン織物輸出振興組 合							10月設立						
	(スフ織物の買取・販売を行うため、スフ 綿製造業者15社により設立。出資金3億円)													
	日本レーヨン織物輸出振興株式会社 (輸出入人絹織物三銘品の買取・販売を行 うため設立。資本金2億円)							3月設立	4月解散					
	スフ糸													
	綿布													
	設備（投資）調整						10月繊維工業設備臨時措置法施行				格納強化			10月繊維工業設備等臨時措置法施行
独禁法 の規 定に基 づく共 同行為	不況カルテル													
	麻紡績業													
	合理化カルテル													
	綿紡績業													
	スフ紡績業													
	設備処理カルテル													
	繊維工業設備臨時措置法													
	絹人絹織機													
在庫 凍結	綿スフ織機													
	生糸製造設備臨時措置法													

(出所) 通商産業省生活産業局「繊維産業政策史II--昭和30年から昭和38年度まで--」、1973年、64-65、85-86、194-195、239-240、297-299頁、
通商産業大臣官房調査統計部『繊維統計年報』（1953年版）、96頁、
通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第5巻』通商産業調査会、1989年、508-513頁、同『第6巻』、1990年、672頁、
日本紡績協会調査部「綿紡績設備の適正稼働について」『日本紡績月報』□巻□号、公正取引委員会事務局調査「主要カルテル等の現況」（1958年11月）、（財）公正取引協会、.

¹ 勧告操短については、岡崎哲二・石井晋「勧告操短の経済分析」（財）産業研究所『戦後日本の外貨および資金割り当て政策に関する調査研究』、1995年、藤原（奥野）正寛・堀宣昭「政府の市場介入とレントの効果」（同）、外貨割当制度については是永隆文「戦後日本の外貨予算制度と綿紡績業」『（東京と大学）経済学論集』66巻1号、2000年4月、浅井良夫「IMF8 条国移行と貿易・為替自由化（上）——IMFと日本：1952-64年——」成城大学経済研究所・研究報告 No.42、2005年、同「IMF8 条国移行と貿易・為替自由化（下）——IMFと日本：1952-64年——」同 No.46、2007年、輸出入取引法・中小企業安定法については寺村泰「輸出振興政策と輸出会議に関する一考察——企業の共同行為に関する議論を中心に——」『（静岡大学）経済研究』11巻4号、2007年、同「戦後日本の輸出カルテルと輸出組合」『（静岡大学）経済研究』12巻4号、2008年を参照。

² 山崎志郎「わが国における生産・設備投資の組織的調整の展開」赤澤史朗・栗屋憲太郎・豊下楯彦・森武麿・吉田裕・赤川博昭編『総力戦・ファシズムと現代史』（『年報日本現代史』第3号）、現代史料出版、1997年。

³ 産業調整政策（産業調整援助政策とも言われる）とは産業政策の一種であり、資本・労働などの生産要素を傾向的停滞産業（衰退産業）から成長産業に移動させることを政策的に援助するものである。一般には、1978年にOECD閣僚理事会で採択された積極的調整政策（Positive Adjustment Policy：PAP）をガイドラインとする政策と定義され、日本では78年の特定産業安定臨時措置法（特安法）、83年の特定産業構造改善臨時措置法（産構法）などがその具体化であるとされる。本稿では、産業大分類・中分類レベルの産業間だけでなく、産業小分類もしくは同一産業内での移動（たとえば天然繊維から合成繊維への転換）を含め、産業調整の概念を広義に捉えている。

⁴ その後、山崎氏自身、化繊業界を事例とする生産・設備投資調整の実証研究を行っている（山崎志郎「需給調整懇談会の投資調整——石油化学工業を中心に——」、「Research Paper Series」, No.38, Graduate School of Business, Tokyo Metropolitan University, 2007、本章注68も参照）。

⁵ 関口末夫・堀内俊洋「貿易と調整援助」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年。

⁶ 山澤逸平「繊維産業」（同上）。

⁷ 米沢義衛「繊維産業の産業調整」（関口末夫編『日本の産業政策』日本経済新聞社、1981年）。

⁸ 以上については、米沢、前掲論文、163-165, 175頁を参照。

⁹ 小宮隆太郎『日本の産業・貿易の経済分析』東京大学出版会、1999年、72頁。

¹⁰ 通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第1巻』通商産業調査会、1994年、112頁。

¹¹ 商工省は戦時期に軍需省に改組されたが、敗戦直後の1945年8月に旧に復した。

¹² 通産省設立の経緯については、前掲『通商産業政策史 第1巻』208頁、通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第4巻』通商産業調査会、1994年、416-430頁を参照。

¹³ そのことは、1947-49年の「経済復興計画」以降、数次にわたって策定された各種の経済計画や『経済白書』などにも示されている。日本の独立を契機として、日本経済の目標は「復興」から「経済自立」へと変わり、さらに57年12月閣議決定の「新長期経済計画」において「経済成長」が表舞台に登場した。以上については、総合研究開発機構編／星野進保『政治としての経済計画』日本経済評論社、2003年、135-269頁を参照。

¹⁴ 前掲『通商産業政策史 第1巻』、191頁。

¹⁵ 日本の独立にともない、援助は1951年半ばで打ち切られた。経済安定本部『昭和27年度経済白書』11, 50頁。

¹⁶ 第1次の『経済白書』が刊行された1947年以降、57年までの各年版では、綿工業の輸出依存度が高いことを前提とする記述がなされているが、58年以降はその低下傾向が強調されている。

¹⁷ 『経済白書』各年版の巻末に掲載されている「主要輸出品の外貨手取率」を参照。それによると、綿製品の外貨手取率は60%以下であり、他の主要品目と比較して著しく低い。

¹⁸ 合繊綿（わた）およびその原料となるナフサは、100%国産で自給する方針であった。ナフサの原料である石油はもちろん輸入であるが、当時の政策当局者の認識としては、石油はそれほど希少な資源とは捉えられておらず、綿花や羊毛の輸入負担と比較すれば、合繊の場合それが緩和されと考えられていた（「杉村庄一郎氏」（財）通商産業調査会通商産業政策史研究所『産業政策史回想録』第34分冊＜1982年3月におけるヒアリングの記録：同氏は1945年10月から46年10月まで繊維局、52年8月から55年4月まで繊維局織政課長＞97頁）。

¹⁹ このような産業・貿易構造の変化は、（今後日本が）「最も関係を密にしていかなければならない東

南アジア市場などにおける産業発展の方向とも合致する」ために望ましいとされた。以上については、経済安定本部編『経済白書』1952年版、40-41, 45-46, 49, 81-82頁、参照。

²⁰ 前掲「杉村庄一郎氏（第2回）」97-98頁。

²¹ 繊維産業に対する産業政策は、通産省の原局にあたる繊維局が管掌したが、織布専業者など中小企業業種に関しては中小企業庁の施策も関連した。

²² 通商産業省生活産業局「繊維産業政策史Ⅰ」「同Ⅱ-昭和30年から昭和38年度まで-」「同Ⅲ」、1973年。

²³ 通産行政全体のレベルでも、「輸出振興」（「貿易の振興」も含む）は、1960年代までは重点項目の上位に位置していた（1970年度までを対象とする「通商産業政策の重点の推移」（前掲『通商産業政策史 第1巻』102頁、参照）。

²⁴ 過剰設備の原因の一端が企業間競争（「過当競争」）にあることについては、渡辺純子「綿工業」武田晴人編『戦後復興期の企業行動』有斐閣、2008年、を参照。

²⁵ 日本は1953年9月にGATTに仮加入し、65年9月に正式加入したが、その間、イギリスをはじめとする各国との関税交渉や日本の加入に対する同意の取り付けにおいて多大な外交・政策努力を払わなければならなかった。通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第6巻』通商産業調査会、1990年、231-237頁などを参照。

²⁶ 前掲「杉村庄一郎氏（第2回）」、97-98頁。

²⁷ 通商産業省繊維局編「繊維産業総合対策審議会議事録（1955年8月27日～1956年2月1日）」、1956年2月15日、同「繊維産業総合対策審議会関係資料」（1956年2月1日）。このほか、前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、4-7頁、通商産業省繊維局編「日本綿業の現状と問題点（昭和三十年十月一日）」、1955年、なども参照。

²⁸ 前掲『通商産業政策史 第6巻』、659頁、参照。

²⁹ 前掲「繊維産業総合対策審議会関係資料」、54頁。

³⁰ 以下の記述は、引用部分も含めて、日本化学繊維協会『日本化学繊維産業史』日本化学繊維協会、1974年、559-560頁、に基づく。

³¹ 「村区分」は、繊維工業設備臨時措置法に基づいて設備登録が行われる際、たとえば「綿紡績設備」に登録された設備は綿糸以外の糸は製造できない（逆に言えば、綿糸の製造においては独占が認められる）という一種の設備カルテルと解釈できる。

³² 1950年代後半時点における主要産業の労働生産性上昇率のデータを見ると、綿紡績など繊維工業は最低水準であり、産業総合を大きく下回っている（以上、労働省労働統計調査部編『経済成長下の労働生産性——労働生産性統計調査報告——』（財）労働法令協会、1961年、7-16, 33-34頁を参照）。

³³ 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、193頁。

³⁴ 「綿スフおよび絹人絹織物採算の推移」（通商産業省繊維局「織機処理に関する参考資料」1957年2月6日、所収）。

³⁵ 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」の各年度の施策項目を参照した。

³⁶ 前掲『通商産業政策史』の各巻では、これに関連する施策を「安定化政策」と総称している（たとえば前掲『通商産業政策史 第6巻』、642-687頁、参照）。

³⁷ 同制度の内容については、前掲『通商産業政策史 第6巻』第4章4節、浅井、前掲論文、日本紡績協会（田和安夫編）『戦後紡績史』日本紡績協会、1962年、などを参照。

³⁸ この点は、通産省自身も含め、多くの論者が指摘するところである（たとえば、前掲『通商産業政策史 第6巻』、153-154頁、などを参照）。具体的には、国際競争力の弱い幼稚産業に対しては、競合する外国製品を原則的に輸入禁止とすることで貿易保護効果を持ち、綿紡績業などの成熟産業に対しては、原料輸入用の外貨割当を介して新規参入や生産数量を抑制し、不況カルテル等の措置を代替・補強するなど構造改善を行うことを可能にした（前掲『通商産業政策史 第1巻』、357頁）。

³⁹ 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、141-142頁。

⁴⁰ 日本紡績協会調査部「綿紡績設備の適正稼働について」（日本紡績協会『日本紡績月報』□年□月□号）および通商産業大臣官房調査統計部『繊維統計年報』（1953年版）、96頁などによる。

⁴¹ 政策当局者は、「外割（外貨割当制度のこと——引用者）を使ってカルテルをやり、輸出振興をやった」と回顧している（「杉村庄一郎氏（第1回）」（財）通商産業調査会通商産業政策史研究所『産業政策史回想録』第34分冊＜1982年3月におけるヒアリングの記録：同氏については前述（注13参照）＞、89頁）。

⁴² 蒲谷友芳「中小企業安定法の改正について」（中小企業庁『中小企業情報』第6巻第7号、昭和29年7月）。蒲谷氏は、当時、通産省繊維政課で繊維産業安定法案・中小企業安定法案の立案や改正に携わ

った

43 繊維産業安定法案および「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」案については、通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第7巻』通商産業調査会、1991年、464-465頁、のほか、寺村泰「戦後日本の輸出カルテルと輸出組合」『(静岡大学) 経済研究』12巻4号、2008年、146頁、を参照。繊維業界の働きかけについては、前掲「杉村庄一郎氏 (第1回)」、92頁も参照。

44 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」7、29頁。

45 「座談会 企業庁七年の足跡を顧みて (上)」『中小企業情報』第7巻第8号、昭和30年8月、および、前掲『通商産業政策史 第7巻』第6章第1節を参照。

46 繊維工業では1960年度56業種、62年末時点で59業種において設立された (前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、271頁)。

47 同法は、1952年8月に輸出入取引法として制定され、翌53年8月の改正により輸出入取引法に名称変更された。

48 輸出入取引法の改正過程と通産省の政策目的、および輸出入取引法を根拠法として締結された輸出組合・輸出カルテルについては、寺村、前掲論文 (2007年および2008年) を参照。寺村氏の2008年の論文 (140,142-144頁) によれば、1958年3月時点で46の繊維品輸出カルテルが締結されていたことがわかる。

49 寺村、前掲論文 (2008年)、146頁、および通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第5巻』通商産業調査会、1989年、329-338頁、を参照。

50 以上、滞貨買上機関については、前掲「繊維産業政策史Ⅱ」67-68, 86-88, 193-194頁、を参照。

51 『日本経済新聞』昭和30年1月27日。

52 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」229頁。

53 通商産業省繊維局『繊維工業設備臨時措置法逐条解説』1956年3月、前掲・『通商産業政策史 第6巻』、662-666頁、前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、8-11, 29-38, 69-79頁、などの記述をもとに筆者が独自にまとめた。

54 綿スフ織物業生産設備制限規則、絹人絹織物製造業設備制限規則など部門ごとに規定がある。

55 前掲「繊維産業総合対策審議会関係資料」 (1956年2月1月)、58-59頁。

56 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、244頁。

57 前掲「杉村庄一郎氏 (第1回)」、92頁。

58 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、164頁。

59 以上の数値は「繊維産業設備処理見透し (昭和31.3)」、「紡機および綿スフ織機専業者織機台数の推移」「工場数及び織機台数の推移」による (いずれも、前掲・通商産業省繊維局「織機処理に関する参考資料」 (1957年2月6日) に所収)。

60 また、このほかの中小企業対策として、①合繊織機の新増設制限の措置を講じる。②織布業者の原糸入手条件の改善を図るため、共同購入の実施を指導する。また、原糸価格の安定を図るため、関係業界の間に協議会を設置する。③需給の安定を図るため、買上機関の積極的運用を指導する、ことが盛り込まれた。以上、前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、109-111頁。

61 同上、104-106, 125-126, 167, 208-209, 257-270頁。

62 前述のように、登録設備 (たとえば精紡機) 以外では「制限糸」 (規制対象となる品種) の製造が禁止されたが、1958-59年頃には、「自由糸」 (規制対象外の品種) の製造を名目として無登録精紡機 (「ヤミ紡機」) を設置し、実際には制限糸を製造する違反者の問題が深刻化した。「ヤミ紡機」の数は60年9月末時点で331工場54万3,000錘 (このうち約7割が稼動) とされ、綿糸の需給調整の攪乱要因とされた。通産省は、59年9月以降、工場・事業場への立入り検査、業界団体と連繫した監視体制の強化、措置法に基づく格納命令の発動、その他の制裁措置 (悪質な違反業者名の新聞発表等) などにより取締を逐次強化した。とくに貿易自由化対策として、こうした需給調整の攪乱要因を排除し、設備規制の実効を確保することが喫緊の問題として取り上げられたのである。以上、前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、128-129, 168-173, 215-216, 254-255頁。

63 同上、146-149, 159, 161-166頁。

64 繊維新法については、前掲「繊維産業政策史Ⅲ」、1-2, 9頁を参照。

65 以下の記述は、とくに断りのないかぎり、前掲「杉村庄一郎氏 (第2回)」、99-101頁に基づく。

66 1957年時点で、綿紡績、絹糸・紬糸紡績、梳毛・紡毛紡績、麻紡績、スフ紡績で過剰設備が算出される一方、合繊紡績では150万錘弱の不足が見積もられたことから、綿紡績業界は過剰紡機の一部を化合繊紡機に転用できるよう要望した (前掲『通商産業政策史 第6巻』、672頁)。

67 前掲「繊維産業政策史Ⅱ」、104-106, 125-126, 167, 208-209頁、を参照。

68 協調懇談会については、旧通商産業省所蔵資料に依拠して執筆された前掲・山崎論文（「需給調整懇談会の投資調整」）を参照。以下、本稿では、協調懇談会に関する記述は同論文に基づく。

69 独占（規制）がない時に得られる利潤を上回る超過利潤は、独占レント（規制レント）と定義される（藤原（奥野）・堀、前掲論文などを参照）。また、原綿輸入の外貨割当制度が超過利潤（当時、「プレミアム」とも言われた）を発生させることについては、前掲『通商産業政策史 第6巻』、183-185頁、にも記述がある。

70 岡崎哲二「高度経済成長と開放体制への転換」岡崎哲二・菅山真次・西沢保・米倉誠一郎『戦後日本経済と経済同友会』、岩波書店、1996年、を参照。

71 「各企業が一応納得する」「公平」な割当という表現もされている（前掲『通商産業政策史 第6巻』、158頁。

72 同上、181-182頁。

73 「駆け込み増鍾」とは、設備規制実施の前に「駆け込み」で増設を行う（その意味では、政策を折込み済みとした）企業行動を指す。企業・業界は、繊維産業総合対策審議会での審議過程や1956年初頭からの繊維工業設備臨時措置法立案過程を通じて、近い将来に設備規制が行われることを予測しえた。また、56年10月の同法施行が5月に決定された後、設備登録が開始されるまでの期間にも増設を行う企業が続出した。同上、667-668頁では、駆け込み増鍾による設備の増加は、その後の好況により、必ずしも深刻な設備過剰とはならなかったとしている。これはある程度事実であるが、その後、過剰設備が慢性化したことを考えると、それほど楽観的に評価できるのか疑問が残る。

74 前掲「杉村庄一郎氏（第1回）」、92頁。

75 引用も含め、金井多喜男（通商産業省・繊維局綿業課長）「綿業政策これからのあり方進み方」日本綿糸布輸出協会『輸出綿糸布月報』第4巻第11号、1954年、による。

76 前掲「座談会 企業庁七年の足跡を顧みて（上）」、22頁。

77 前掲「繊維産業政策史II」、250頁を参照。

78 同上、142-146頁。

79 たとえば、前掲『通商産業政策史 第1巻』、273-323頁、同『通商産業政策史 第5巻』、328-331頁、などを参照。

80 岡崎・石井、前掲論文。

81 「不況」と認定されるのは、「部門内の平均生産性を備える企業の生産費を割り込み、その結果、相当数企業に実際の損失が生じ」ていること、しかも「この生産費割れをもたらす需要の減少が、構造的要因ではなく一時的要因による」場合とされたが、この厳格な要件に該当するケースは少なかった。仮にこの要件に該当しても、企業側から見れば、認可の申請にあたって、公表を避けたい原価計算書等の多数の資料を備えた申請書を提出する必要がある、しかも申請から認可までに要する時間が長く、その間の経済状況の変化のために所期の効果を生まないおそれがあった、また、ようやく認可を得られたとしても、そのことは当該カルテルを違法としないことを意味するにとどまり、そのカルテルの実効については保障がないという問題がある。以上は、前掲『通商産業政策史 第5巻』、319頁、による。

82 同上、348-376頁。

83 肥料・石炭等他の構造不況業種でも繊維工業設備臨時措置法と同種の法が制定された。同上、336-337頁。中小企業部門の独禁法適用除外立法の概略については、前掲『通商産業政策史 第1巻』、311-314頁、を参照。

84 両法案については、前掲『通商産業政策史 第5巻』、260-263, 369-376頁、を参照。

85 以上については、同上、319-320頁、を参照。